

Huisvesting en begeleiding statushouders: kwetsbaar en onvoldoende geborgd

*Onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Hoogeveen de
huisvesting en begeleiding van statushouders heeft
georganiseerd*

Deel 1: Conclusies en aanbevelingen

Februari 2017

Rekenkamercommissie gemeente Hoogeveen

Samenstelling:

Elias de Haan (voorzitter)

Jolanda van Leeuwen (vanaf december 2016)

Menno Visser

Contact:

Jeen Everaarts (secretaris)

Postbus 20.000

7900 PA Hoogeveen

Tel. 0528-291342

E-Mail: rekenkamer@hoogeveen.nl

Inhoud

1. Inleiding	4
2. Leeswijzer	6
3. Verantwoording	7
4. Conclusies	8
5. Aanbevelingen	13
6. Slot	15

1. Inleiding

De rekenkamercommissie Hoogeveen heeft onderzoek gedaan naar de manier waarop de gemeente Hoogeveen de huisvesting en begeleiding van statushouders heeft georganiseerd. Er is de afgelopen jaren veel maatschappelijke en politieke aandacht voor dit onderwerp geweest. Verschillende fracties in de gemeenteraad hebben er vragen over gesteld.

Zo vroeg één fractie of het college door het COA (Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers) was verzocht om meer vluchtelingen op te vangen en hoe hiermee werd omgegaan. Een andere fractie stelde vragen over noodwoningen voor vluchtelingen. Daarbij kreeg het college de vraag voorgelegd of ze de verwachting had dat vluchtelingen op een goede manier zouden integreren als zij samen op een aparte plek worden ondergebracht. Een derde fractie heeft vragen gesteld over de huisvesting van asielzoekers en statushouders. Ze was benieuwd naar de bereidheid van de gemeente Hoogeveen om extra opvangcapaciteit in de vorm van kleinschalige locaties te realiseren en naar de uitwerking daarvan.

Uit deze vragen blijkt dat de gemeenteraad in het bijzonder interesse heeft in de vraag of de taakstelling voor statushouders gehaald wordt. Datzelfde geldt voor het thema druk op de sociale woningmarkt en alternatieve manieren van huisvesting. Druk op de sociale woningmarkt kan worden veroorzaakt door de huisvesting van statushouders en de eventuele verdringing, van andere huurders op de woningmarkt, die daarvan het gevolg is.

Het onderwerp huisvesting statushouders stond hoog op de lijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen die beoordeeld is door de fractievoorzitters. De rekenkamercommissie heeft deze lijst begin 2016 naar de fractievoorzitters gestuurd en vervolgens mede op basis van hun 'ranking' een keuze gemaakt. Daarnaast was de grote maatschappelijke en politieke aandacht voor dit onderwerp aanleiding voor de rekenkamercommissie om een onderzoek te starten. Ook wilden we weten welke risico's de gemeente loopt als het aantal statushouders stijgt. Tot slot is het belangrijk dat bij een dergelijk complex thema raadsleden in staat zijn vragen die in de samenleving leven te beantwoorden (en onduidelijkheden zoveel mogelijk weg te nemen). Een onderzoek als deze moet daarom helpen de informatiepositie van de raad te verbeteren om zo raadsleden beter in staat te stellen hun rol als volksvertegenwoordiger op te pakken.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *Hoe verloopt de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders in de gemeente Hoogeveen en in hoeverre gebeurt dat op doelmatige en doeltreffende wijze?*

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in zeven deelvragen. In hoofdstuk 4 staan hoofd- en deelvragen genoemd met de beantwoording.

Rekenkameronderzoek is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de transparantie en de effectiviteit van het bestuur. De onderzoeken van de rekenkamercommissie kunnen een rol spelen in de verantwoording van het college aan de raad, maar ook in de publieke verantwoording.

2. Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de nota van conclusies en aanbevelingen, is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek evenals de aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd. In dit rapport is, zoals gebruikelijk, geen bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders opgenomen. Wij vinden het een zaak van college en raad om over hun reacties op het rapport het debat te voeren.

Het tweede deel is het rapport van bevindingen van de onderzoeker. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht. Het rapport van bevindingen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

Uiteraard leest u in de conclusies en aanbevelingen de kern van de uitkomsten van dit onderzoek. Daarnaast kunt u in het bevindingenrapport (deel 2) belangrijke inhoudelijke informatie terugvinden.

Voor de gebruikte beoordelingskaders verwijzen wij u naar hoofdstuk 2 van deel 2.

3. Verantwoording

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie, na beoordeling van meerdere offerteaanvragen, Marsha de Vries opdracht gegeven om dit onderzoek te uit te voeren. Zij is bestuurskundig onderzoeker en is in opdracht van verschillende publieke instanties (gemeenten, politiekorpsen, onderwijsinstellingen) verantwoordelijk voor het opzetten, coördineren en uitvoeren van beleidsonderzoek. Momenteel werkt ze als zelfstandig docent en onderzoeker en is ze secretaris van de rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân en extern lid/onderzoeker van de rekenkamercommissie van de gemeente Almelo.

Op basis van documentenonderzoek en interviews heeft de onderzoeker bijgaand rapport van bevindingen (deel 2) gemaakt. Het rapport vormt een integraal onderdeel van de rapportage van de rekenkamercommissie. Het concept rapport van bevindingen is ter verificatie (voor ambtelijk wederhoor) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De organisatie heeft hierop gereageerd. Deze reactie is vervolgens verwerkt in het definitieve bevindingenrapport en vervolgens door ons vastgesteld. Op basis van het bevindingenrapport heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

Zoals gebruikelijk krijgt het college het rapport gelijktijdig met de raad aangeboden en kan haar reactie geven (en toelichten) bij de behandeling van het rapport in de raadsvergadering.

4. Conclusies

4.1 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te bieden in de wijze waarop in de gemeente Hoogeveen de huisvesting en integratie van statushouders gestalte krijgt en om de uitvoering hiervan te beoordelen op doelmatigheid en doeltreffendheid zodat de raad zijn rol als kadersteller en volksvertegenwoordiger kan vervullen.

De formele taak van gemeenten ten aanzien van de integratie van statushouders is beperkt. Wel ontvangen gemeenten er middelen voor en hebben zij een rol in de maatschappelijke begeleiding van statushouders. Dit onderzoek richt zich daarom voor wat betreft integratie in het bijzonder op de wijze waarop beleidsmatig en in de uitvoering invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke begeleiding van statushouders in de gemeente Hoogeveen.

4.2. Onderzoeksvraag

Voorgaande doelstelling is vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe verloopt de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders in de gemeente Hoogeveen en in hoeverre gebeurt dat op doelmatige en doeltreffende wijze?

Deze centrale vraag valt uiteen in zeven deelvragen:

- 1. Hoe wordt in de gemeente Hoogeveen beleidsmatig invulling gegeven aan de taakstelling voor het huisvesten van statushouders en in hoeverre is dit beleid in overeenstemming met wet- en regelgeving?*
- 2. In hoeverre heeft de gemeente Hoogeveen beleid ontwikkeld ten aanzien van de maatschappelijke begeleiding van statushouders?*
- 3. Hoe verloopt de samenwerking van de gemeente Hoogeveen met het COA, Vluchtelingenwerk, SWW en woningcorporaties bij de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders en hoe wordt deze samenwerking door de verschillende partijen ervaren?*
- 4. Op welke wijze verloopt het proces van huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders en in hoeverre is dit in overeenstemming met het beleid dat hiervoor is vastgesteld door de gemeente en de afspraken die hierover zijn gemaakt met andere partijen?*
- 5. Wat zijn de mogelijke maatschappelijke gevolgen van de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders en in hoeverre doen deze zich voor in de gemeente Hoogeveen?*
- 6. In hoeverre verloopt de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders doelmatig en doeltreffend?*

7. In hoeverre en op welke wijze wordt er verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders?

Uit de bevindingen kunnen de volgende conclusies getrokken worden. Ze zijn ingedeeld op grond van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1 Beleid, wet- en regelgeving huisvesting statushouders

De Huisvestingswet 2014 vormt het formele kader waarbinnen de huisvesting van statushouders in gemeenten vorm dient te krijgen. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Statushouders moeten met urgentie worden gehuisvest. Deze verplichting om statushouders voorrang te verlenen verdwijnt binnenkort op basis van nieuwe wetgeving. Gemeenten moeten dan echter nog steeds in een (door de raad vastgestelde) huisvestingsverordening of in een (door het college vastgesteld) ander plan vastleggen hoe zij invulling geven aan de taakstelling. De gemeente Hoogeveen heeft echter geen huisvestingsverordening waardoor dus ook de voorrangpositie van statushouders (en andere groepen urgent woningzoekenden) niet formeel is vastgelegd. Daarnaast besteedt de Woonvisie 2011-2020 geen aandacht aan statushouders en de concept Woonvisie 2017-2020 slechts zeer summier. Deze beleidsstukken vormen daarmee wettelijk gezien geen vervanging van de huisvestingsverordening.

Onderzoeksvraag 2 Beleid maatschappelijke begeleiding statushouders

De wijze waarop de maatschappelijke begeleiding van statushouders op dit moment vorm krijgt in de gemeente Hoogeveen is niet vastgelegd in beleid. De maatschappelijke begeleiding wordt in de gemeente Hoogeveen door het college zelf vormgegeven en uitgevoerd door een team van vrijwilligers en een ambtelijk coördinator.

Onderzoeksvraag 3 & 4 Samenwerking en uitvoering

Het college slaagt er binnen het reguliere woningaanbod in om te voldoen aan haar taakstelling ten aanzien van de huisvesting van statushouders.

Het college en de woningcorporaties hebben afspraken gemaakt ten aanzien van de huisvesting van statushouders en beoordelen de huidige samenwerking als positief. Toch verschillen zij van mening over de vraag of het aanbod van sociale huurwoningen voor statushouders op de lange termijn voldoende zal zijn om aan de vraag te voldoen. Bij een verhoging van de taakstelling en een toename van de instroom van statushouders in Hoogeveen kan dit tot spanning leiden.

In de praktijk krijgen statushouders voorrang op reguliere woningzoekenden, maar de afspraken die het college en de woningcorporaties over deze voorrangpositie hebben gemaakt zijn niet geformaliseerd.

De maatschappelijke begeleiding vanuit de gemeente hangt grotendeels af van één ambtenaar. De werkwijze is daarnaast niet geborgd in beleid en de samenwerking met relevante maatschappelijke partijen beperkt. Dit maakt de begeleiding van statushouders in Hoogeveen kwetsbaar.

Onderzoeksvraag 5 Maatschappelijke gevolgen

Door de voorrangpositie van statushouders vindt er mogelijk verdringing op de woningmarkt plaats. Noch de gemeente noch de woningbouwcorporaties verzamelen gegevens om hier met zekerheid een uitspraak over te kunnen doen. De betrokken partijen geven aan geen signalen vanuit de bevolking te ontvangen die wijzen op verdringing op de woningmarkt.

De gemeente Hoogeveen wordt door betrokkenen bestempeld als een gemeente met een sociaal karakter waar het maatschappelijk draagvlak voor de huisvesting van statushouders groot is. Wel zijn er volgens betrokkenen aanwijzingen dat het draagvlak in de stad groter is dan in de buitendorpen.

Bij een eventuele verhoogde taakstelling voor huisvesting van statushouders in de toekomst brengt de huidige werkwijze het risico met zich mee dat de samenwerkingsbereidheid tussen de gemeente en de woningcorporaties verslechtert en dat het maatschappelijk draagvlak voor huisvesting van statushouders onder druk komt te staan. In dat geval kan uiteindelijk de daadwerkelijke huisvesting van statushouders belemmerd worden. Daarnaast ontstaat bij een toenemende toestroom het risico dat de maatschappelijke begeleiding die gegeven kan worden niet toereikend is.

Onderzoeksvraag 6 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het inzicht in de kosten die gepaard gaan met de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders is beperkt en wordt belemmerd door het ontbreken van specifieke financiële informatie. De reguliere planning en control cyclus biedt dan ook geen financiële informatie over de begeleiding van statushouders. Noch het college noch de gemeenteraad kan beoordelen of de (extra) middelen die de gemeente van het Rijk krijgt voor deze taak, ook hieraan worden besteed.

De huisvesting in de gemeente Hoogeveen verloopt overwegend doeltreffend. Er worden woningen aangeboden die qua locatie en kwaliteit geschikt zijn voor statushouders en de huisvesting heeft een kleinschalig karakter. Daarnaast wordt er gestreefd naar spreiding en een situatie van gemixt wonen met andere bevolkingsgroepen. Dat is echter maar ten dele te realiseren door de clustering van sociale huurwoningen binnen wijken.

Er is onvoldoende zicht op de besteding van de beschikbare middelen en ook de resultaten van de maatschappelijke begeleiding zijn niet duidelijk.

In het 'plan van aanpak participatieverklaring' geeft het college aan, naast het regelen van praktische zaken, te willen groeien naar een situatie waarbij begeleiding richting participatie en integratie structureel onderdeel gaat uitmaken van de

maatschappelijke begeleiding. De verwachting van het college is dat dit de doeltreffendheid van de maatschappelijke begeleiding ten goede zal komen. Er zijn echter geen doelen geformuleerd ten aanzien van de begeleiding van statushouders.

Onderzoeksvraag 7 Verantwoording aan de raad

De informatievoorziening aan de raad over de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders is zeer beperkt en zit veelal verweven in meer algemene informatie over woningmarktontwikkeling of arbeidsmarktparticipatie. Meer gerichte informatie wordt verkregen op initiatief van raadsleden door middel van schriftelijke vragen aan het college.

Antwoord op de hoofdvraag

De hoofdvraag luidt:

Hoe verloopt de huisvesting en maatschappelijke begeleiding van statushouders in de gemeente Hoogeveen en in hoeverre gebeurt dat op doelmatige en doeltreffende wijze?

Het antwoord is samengevat als volgt:

De huisvesting van statushouders in de gemeente Hoogeveen verloopt overwegend doeltreffend, in de zin dat over het algemeen de taakstelling wordt gehaald. Zowel op het terrein van huisvesting als op het terrein van begeleiding ontbreken echter beleidskaders. Dit maakt de uitvoering kwetsbaar. Die kwetsbaarheid wordt ook veroorzaakt door de wijze van invulling van beide taken. Het is namelijk onbekend of de werkwijzen robuust genoeg zijn voor een eventuele verhoogde taakstelling. Of de begeleiding doeltreffend is, valt niet te beoordelen omdat er geen meetbare doelen zijn geformuleerd.

De doelmatigheid van de huisvesting en de begeleiding is moeilijk te beoordelen, vanwege het ontbreken van gerichte financiële informatie. De gemeenteraad van Hoogeveen wordt verder weinig geïnformeerd en betrokken bij dit onderwerp.

Het antwoord op de hoofdvraag luidt dan ook: *De huisvesting en begeleiding van statushouders in Hoogeveen is kwetsbaar en onvoldoende geborgd.*

Integriteit

In dit rapport treft u net als in ons vorige rapport, een paragraaf over integriteitsrisico's aan. Het ministerie van BZK vraagt rekenkamers alert te zijn bij hun onderzoeken op signalen van niet-integer gedrag en omstandigheden die integriteitsrisico's met zich mee kunnen brengen.

In dit onderzoek zijn geen feiten naar voren gekomen die duiden op belangenverstremgeling of integriteitskwesties.

5. Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt op basis van de conclusies en de bevindingen van het onderzoeksrapport tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen voor het college

- 1 Verduidelijk afspraken tussen de gemeente Hoogeveen en woningcorporaties door deze vast te leggen, bijvoorbeeld in een huisvestingsverordening of de nieuwe woonvisie, met name waar het gaat om de voorrangpositie van statushouders en de gewenste oplossingsrichting voor het huisvesten van statushouders.
- 2 Maak bij het vastleggen van beleid gebruik van de handreiking huisvestingsvormen voor vergunninghouders van het Platform Opnieuw Thuis waarin de volgende huisvestingsstrategieën worden beschreven en verder worden uitgewerkt in concrete instrumenten voor gemeenten:
 - a. gebruik bestaande woningen efficiënter;
 - b. gebruik bestaande woningen langer;
 - c. stel verkoop van huurwoningen uit;
 - d. gebruik bestaande woonruimte waar nog niet aan gedacht is en bouw nieuwe woningen of wooneenheden.
- 3 Overweeg, om de kwetsbaarheid te verminderen, meer gebruik te maken van de mogelijkheden van welzijnswerk, Vluchtelingenwerk en andere partijen binnen het maatschappelijk middenveld (kerken, verenigingen) en hierover ook duidelijke afspraken te maken. Dit geldt zowel bij de uitvoering van de begeleiding van statushouders als bij het betrekken bij, en informeren van, bewoners en andere partijen in de wijk over de komst van statushouders.
- 4 Richt de maatschappelijke begeleiding van statushouders meer op begeleiding richting participatie en integratie. Hiervoor is het niet alleen van belang inzichtelijk te maken wat de afstand van statushouders tot de arbeidsmarkt is. Het is ook van belang inzichtelijk te krijgen welke effecten er te verwachten zijn van verschillende arbeidsmarktstrategieën voor deze specifieke groep. Vervolgens moeten er specifieke doelstellingen en indicatoren benoemd worden aan de hand waarvan de gemeenteraad deze begeleiding kan beoordelen.
- 5 Het college moet de raad faciliteren in de rol die hem wettelijk toekomt en, ter invulling van de actieve informatieplicht, structureel meer specifieke informatie verstrekken aan de raad over het verloop, de kosten en de effecten van de huisvesting (waaronder de eventuele mate van verdringing) en maatschappelijke begeleiding van statushouders. Op die manier wordt de raad in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Dit maakt de positie van de raad sterker als deze met vragen vanuit de samenleving wordt geconfronteerd.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

1. Geef aan het college aan ten aanzien van welke beleidsthema's de raad de statushouders als aparte doelgroep zou willen beschouwen, bijvoorbeeld ten aanzien van (de voorrangspositie bij) huisvesting, leerplicht, (arbeids)participatie, armoede, enzovoorts.
2. Geef aan het college aan welke informatie de raad wenst over de huisvesting en begeleiding van statushouders en in welke vorm en frequentie.
3. Vraag het college om te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen en in welke vorm en frequentie.
4. Laat over ongeveer twee jaar een nazorgonderzoek doen naar de uitvoering van de aanbevelingen door het college.

6. Slot

De rekenkamercommissie heeft zich in dit onderzoek geconcentreerd op de huisvesting en begeleiding van statushouders en de rol van het college daarin. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek een bijdrage in stimulerende en prikkelende zin leveren aan de kwaliteit van het gemeentebestuur van Hoogeveen, in het bijzonder de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie dankt de betrokken onderzoeker, ambtenaren, wethouder en geïnterviewde partners in het werkveld voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Nawoord

In Hoofdstuk 3.1, op blz. 19-20 van deel 2, staat nieuwe informatie over de Woonvisie dat na het ambtelijk wederhoor is toegevoegd. Eind november is de Woonvisie 2017-2020 in concept voor inspraak vrijgegeven. In deze nieuwe Woonvisie staat ten aanzien van de voorrangspositie van statushouders beschreven (2016, p.27-28): *“Een zeer onzekere factor is de mate en duur van de stroom vluchtelingen richting Nederland, en de mate waarin statushouders in Hoogeveen blijven wonen: wanneer de grote toestroom lang aanhoudt, leidt dat tot een aanzienlijke behoeftegroei aan sociale huurwoningen. Statushouders worden met voorrang gehuisvest. Statushouders hebben urgentie en de taakstelling moet gehaald worden. Binnen die randvoorwaarde zoeken we naar goede inpassing in buurten en dorpen van Hoogeveen”*.

Deze beleidslijn uit de concept Woonvisie 2017-2020 geeft geen informatie over de wijze waarop de taakstelling zal worden gehaald en kan daarom wettelijk gezien niet als vervanging dienen van de huisvestingsverordening.

Deze extra informatie vormt voor de rekenkamercommissie geen aanleiding om onze conclusies en aanbevelingen aan te passen.